

INTRODUCCIÓN

La principal motivación para que el presente documento fuese escrito, debe buscarse en la conciencia ya generalizada de que hay muy graves problemas en el crecimiento de Caracas. Esta es la verdadera razón que ha movido a las instituciones del Estado, a los agentes económicos y a la opinión pública en general, a un aparente consenso alrededor de que hay que resolver "el problema de la Capital".

Fundamentalmente por eso, varias instituciones realizan hoy estudios tendientes a definir el futuro de la Ciudad Capital y a plantear estrategias alternativas para ello.

Sin embargo, una preocupación más callada, pero no menos válida, es la del desequilibrio en las relaciones que se establecen entre la Capital y el resto del país, las cuales se reflejan en una creciente disparidad de ingresos y de oportunidades de sus habitantes. Casi todas las regiones del interior experimentan un progreso que es cada vez relativamente menor al de Caracas, donde pareciera concentrarse, y de una u otra manera despilfarrarse, la mayor parte de los frutos del desarrollo.

Pero los fenómenos percibidos a simple vista como disparidades crecientes y como dos crisis distintas, son dos facetas de un mismo problema, que por lo general sólo se juzga en sus efectos.

En todo caso, al considerar ambas vertientes, se lo convierte en un tema más amplio de ordenación del territorio nacional, dentro del cual pretendemos encontrar una especificidad que permita su justa ponderación.

El presente documento ofrece una serie de reflexiones acerca del tema esbozado antes, intentando identificar los procesos determinantes de la problemática actual, las opciones relevantes para reorientarlos y los requisitos mínimos de tipo institucional y económico que deberían cumplirse para hacer viable tal reorientación.

El primer punto abordado aquí, pretende situar el problema en un marco lógico que explicita las relaciones que se dan entre causas y efectos, entre la economía, las instituciones y los fenómenos espaciales.

La finalidad práctica de ello es sacar el tema del reduccionismo en que en muchos medios se le maneja, cuando se le considera sólo en sus aspectos territoriales o en las relaciones de éstos con la localización del poder central del Estado, y elevarlo a un nivel más amplio, que consideramos indispensable para la posterior definición de estrategias eficaces.

Pretendemos demostrar cómo “la solución para Caracas” es un planteamiento corto de visión, y que aunque sólo se buscara eso, sería necesario de todas formas plantearse *una estrategia para la capitalidad*.

La identificación histórica de los cambios que actualmente sufre la Capitalidad de Venezuela, tema abordado como segundo punto del documento, nos lleva a concretar los procesos económicos y políticos, las condicionantes territoriales y los intereses de agentes sociales, que entrarán en juego cuando se pretenda poner en práctica una estrategia para la capitalidad. Es así como es posible formular alternativas relevantes, en las cuales los instrumentos de política se empleen en reorientar los procesos realmente importantes.

El tema que sigue a los planteamientos antes mencionados, contiene una discusión sobre la escisión geográfica de funciones que hoy se realizan en Caracas.

Se concluye en ella que la solución de los problemas de Caracas no puede lograrse con estrategias simplistas y que no es suficiente, para impulsar el desarrollo del interior, trasladar funciones desde Caracas. Se presentan concretamente las grandes implicaciones y efectos esperables de una “mudanza” del Gobierno, de la desconcentración de la burocracia y de la regionalización efectiva del Estado. Asimismo, se dan respuestas acerca del tipo de desconcentración industrial y de política de desarrollo urbano que deberían integrarse a cualquier estrategia sobre la capitalidad.

Por último, los dos temas finales abordan las responsabilidades políticas y legislativas que están planteadas en el plazo inmediato, para hacer viable una estrategia que contribuya a los fines deseados. Damos nuestra opinión acerca de los elementos de juicio que el Estado debe considerar en sus decisiones sobre la capitalidad, y proponemos una prioridad sobre las tareas legislativas y de promoción de consenso político que son requisito para su adopción.

Las conclusiones principales que resultan de estas reflexiones, pueden sintetizarse en que los justos términos no son simplemente los del problema o las alternativas de Caracas, sino los de una estrategia sobre la capitalidad, que hoy en día se están operando cambios económicos que tenderán a facilitar la escisión geográfica de funciones, pero que todo ello es insuficiente si no plantea una reforma del Estado que lleve a una efectiva regionalización.

1. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA CAPITALIDAD

1.1. Cualidad espacial y relaciones sociales en la capitalidad

Los fenómenos de crisis que han generado el gran interés existente sobre el futuro de la Capital, y sobre las disparidades entre ésta y el resto del país, son expresiones de un proceso social del cual las facetas espaciales, tales como las disparidades centroperiferia, la congestión, etc., son un reflejo parcial y no el proceso mismo.

Con el fin de iniciar un acercamiento más profundo a las causas, reconozcamos como primer paso que no hay dos problemas: el de la Capital y el del interior... se trata de dos conjuntos de expresiones de lo mismo. Por otra parte, que si forman parte de un mismo sistema, hay relaciones entre ellos, y con los procesos que los determinan, que deben ser identificadas.

En función de ello, aceptemos que la "capitalidad" no es simplemente la cualidad que tiene un centro de ser la ciudad principal o primada, ni de ser asiento del poder central... Tal cosa es un reduccionismo espacial sobre el cual ninguna estrategia eficaz podría ser diseñada y menos puesta en práctica. Acerquémonos a la capitalidad considerando que esa cualidad, así como los fenómenos de jerarquías y dependencias que se aprecian espacialmente entre diversos centros y sus áreas de influencia, son expresiones de:

*"... el sistema de relaciones políticas, económicas, culturales y, en general, sociales, que se establece entre las instituciones, circuitos económicos y organizaciones sociales de diversas índoles que cumplen las funciones de mayor jerarquía dentro del país, por una parte; y el resto de las instituciones, circuitos y organizaciones del mismo, que resultan de hecho sometidos a dependencia con respecto a los primeros..."*¹

Esta conceptualización no despoja de dimensión espacial el problema que intentamos dilucidar, ya que las instituciones, los componentes de circuitos, etc., tienen una localización geográfica y una manera propia de expresarse en el territorio. En cambio, permite dos cosas muy importantes: elimina el vínculo supuestamente obligatorio que ubicaría en todo momento histórico a todas las funciones de la más alta jerarquía en un mismo *locus*, y hace aparecer el hecho de que las relaciones sobre las cuales se producen realmente los modelos de centro-periferia, no se dan entre sitios, ciudades o regiones, sino entre instituciones, circuitos y organizaciones.

En efecto, el carácter de las diversas relaciones y los requerimientos económicos, políticos y técnicos de las funciones, definen características particulares para los sitios en que las últimas son cumplidas y generan especializaciones, complementariedades y dependencias entre ciudades y regiones. Por lo tanto, es necesario ocuparse de las relaciones y funciones y no sólo de sus expresiones espaciales, para tratar la capitalidad.

Con el fin de facilitar la exposición que se hará en secciones subsiguientes, trataremos a continuación de esquematizar el modelo teórico por medio del cual explicar la capitalidad.

Imaginemos que ese conjunto de funciones, relaciones y expresiones de la capitalidad conforman un sistema del cual adquirimos visiones o proyectamos imágenes, desde tres ángulos diversos. Ellos permitirían destacar, en secuencia, las relaciones entre actividades e instituciones, los intereses de los agentes y las funciones directivas que cumplen, y, finalmente las expresiones espaciales de todo el complejo.

1/ Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU), *La estructura económica de Caracas y el impacto de políticas de desconcentración*, Caracas, 1980.

1.2 Los circuitos, las instituciones y sus relaciones.

En la primera proyección o silueta de ese sistema se observan los circuitos económicos, las instituciones del Estado y las organizaciones sociales de diversas índoles, así como las relaciones económicas, políticas, culturales, etc., que se dan entre ellas. Para simplificar, destaquemos de esa imagen solamente sus componentes económicos y políticos.

Podemos descubrir entonces una racionalidad económica sobre la cual funciona el proceso de acumulación, organizado en circuitos de actividades que están ligadas entre sí, en mayor o menor grado. Si logramos captar el funcionamiento de esas actividades, podremos observar que en algunas de ellas se genera un excedente económico que es parcialmente empleado en incrementar la capacidad productiva, en las mismas actividades o en otras, situadas dentro o fuera del espacio geográfico del país. Es así como permanentemente se produce la acumulación.

En ese proceso, que no se detiene, se observa una tendencia a que conjuntos crecientes y diversificados de actividades económicas, se vayan integrando en circuitos que dirigen los excedentes captados según una racionalidad común: diversas actividades captan y hacen fluir excedentes hacia destinos de acumulación que permiten maximizar su rendimiento, en función de objetivos que parecen ser del conjunto y no de una de ellas en particular.

Asimismo, puede notarse que siempre hay algunas actividades "de punta" que se distinguen por ser las que captan la mayor proporción del excedente y que pueden ser o no las mismas en las cuales se hace la mayor acumulación. Más aun, es posible observar que, con el tiempo, la función de actividad "de punta" pasa de una a otra.

Finalmente, los circuitos no necesariamente se cierran en el espacio geográfico del país, aunque allí se observen actividades de punta en la apropiación de excedentes. Es común observar flujos importantes de excedentes dirigidos a acumular en actividades del circuito que se encuentran ubicadas en otros países.

Por su parte, las instituciones cumplen en el sistema diversas funciones. De un lado se observan acciones realizadas en apoyo directo al funcionamiento "eficiente" del aparato económico antes esbozado, y a su reproducción cambiante: la administración y perfeccionamiento de las "reglas del juego" entre los factores productivos y la dinamización misma de la acumulación. El Estado administra y modifica el ordenamiento jurídico institucional, orientándolo a hacer fluida la operación del sistema, pero también dinamiza directamente la actividad económica, haciendo circular el excedente que él capta (originado en impuestos o en actividades directamente realizadas por él), de forma tal que contribuya a mantener la acumulación e incluso a abrir nuevas vías para la misma. Sin embargo, la racionalidad que se observa en el Estado no responde única y linealmente a los objetivos de esa acumulación.

Existe una relativa autonomía frente a esos fines, la cual se capta como una conducta dirigida a reproducir las relaciones de poder de otras instituciones, cuyos intereses inmediatos pueden no coincidir con los también inmediatos de la acumulación.

En resumen, el modelo observable de la acumulación es cambiante, tendiente a la integración de circuitos. Las instituciones coadyuvan y persiguen asegurar la reproducción del mismo, reteniendo una autonomía relativa que permita su propia reproducción, con lo que no siempre coinciden los objetivos inmediatos de los circuitos y las instituciones.

1.3. Los intereses de los agentes sociales y las funciones de más alta jerarquía

La imagen observable desde la segunda "proyección" del sistema, permite destacar y dar concreción histórica a los intereses de los agentes sociales y a las funciones de la más alta jerarquía mencionadas en el primer intento de definición de la capitalidad.

Recordemos que, en cuanto nos es útil para estudiar la capitalidad, nos interesan las funciones como ejercicio de un poder de decisión y que la jerarquía de las mismas se refiere al nivel o cobertura de dichas decisiones; esto es, una función tiene mayor jerarquía mientras más amplios y difundidos sean los efectos de sus decisiones. Por eso, nos hemos ocupado sólo de las funciones de organización, dirección u orientación, cuya realización da origen a relaciones de dependencia.²

En la esfera económica hemos mencionado antes que hay una tendencia histórica a la integración en circuitos y a la aparición y cambio de actividades de punta.

En esta segunda visión puede captarse cómo las funciones económicas "de más alta jerarquía", en las diversas actividades, son siempre las de "organización de producción". A medida que ciertas actividades van adquiriendo la calidad de punta en la *realización* de excedente, y que los circuitos van integrándose técnica y organizativamente y respondiendo a una racionalidad más común, se observa que la "organización de la producción" en todo el aparato económico, va coincidiendo con la de aquellas actividades. Esto es, se desarrolla una tendencia a que la acumulación de toda la economía responda a los intereses de los agentes sociales que organizan, dirigen y se benefician más directamente del excedente *realizado* en las actividades de punta de los diversos circuitos. Esto se hace especialmente evidente en la actualidad Venezolana, cuando unos cuantos grupos económicos comandan un conjunto de circuitos, organizados alrededor de la actividad financiera, orientando de esa forma, de hecho, el modelo de acumulación de toda la economía.

En el devenir histórico, a la par que se observa el paso de la función de punta de unas actividades a otras, se destaca cómo funciones económicas que fueron de "la más alta jerarquía", son sustituidas consecuentemente por otras, desempeñadas por distintos agentes sociales.

2/ El concepto de función, calificado de un nivel jerárquico, es a veces usado para describir actividades, lo cual es impropio para el interés de esta monografía: el estudio de la capitalidad. Es así como comúnmente se habla de la "función de servicio hospitalario de primera jerarquía nacional". En nuestro caso, si tuviésemos que hacerlo, nos referiríamos a la "actividad de prestación del servicio hospitalario de ámbito nacional".

Puede entenderse entonces la relatividad del contenido espacial de “las funciones de la más alta jerarquía”. Más adelante retomaremos el tema, pero es importante destacar aquí que en la medida en que los circuitos se cierran fuera de un país, y que los organizadores de la producción de las actividades de punta son agentes sociales foráneos las “funciones de más alta jerarquía” que corresponden a una capitalidad nacional (delimitada territorialmente), son realmente de una jerarquía intermedia y contribuyen limitadamente a determinar la organización del aparato económico interno, y a sus manifestaciones espaciales.

Esta segunda imagen del sistema nos permite también captar cómo la conducta del Estado y sus funciones de más alta jerarquía, son cambiantes y responden también a los intereses de los agentes sociales que detentan su poder.

Habíamos mencionado que, en la primera imagen del sistema, podía observarse una racionalidad del Estado coadyuvante a los fines de acumulación, y que en la misma podía captarse una relativa autonomía... “conducta dirigida a reproducir las relaciones de poder de otras instituciones... y organizaciones”. Pues bien, la segunda imagen que ahora podemos captar nos permite explicar tal cosa, y concretar históricamente las funciones de más alta jerarquía del Estado.

Con relación a la primera afirmación, la coincidencia mencionada se da en los períodos históricos en que hay salidas evolutivas o de reformas a la acumulación sostenida del modelo imperante. Sin embargo, es también cierto, aunque menos evidente, que cuando tales salidas están cerradas, los conflictos y coaliciones que se dan entre los agentes de la economía son seguidos o acompañados de nuevos alineamientos del poder del Estado. Un ejemplo reciente de tales cambios es el nuevo equilibrio y coaliciones entre el Estado venezolano, el gran capital criollo y las empresas transnacionales, con el cual fueron enfrentados el agotamiento local de la primera etapa de sustitución de importaciones y los profundos desajustes de la economía mundial de los últimos diez años. En resumen, aun la coincidencia de intereses lleva a conductas y racionalidades cambiantes, siempre en función de asegurar la reproducción del modelo de acumulación.

La autonomía relativa del Estado, que fue mencionada al hablar de la primera “proyección” del sistema, responde al hecho de que son bastante diversos los agentes sociales que participan en el poder directamente político del mismo, o a cuyos intereses inmediatos debe éste responder. Se observa cómo los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y otros agentes, además de representar en mayor o menor medida intereses diversos relacionados con la acumulación, participan en un equilibrio de poder que tiene su propia racionalidad, netamente política. Reproducir ese equilibrio o mejorar las posiciones dentro del mismo, son intereses específicos de los agentes que ocasionan su conducta.

El carácter y la forma en que se ejercen las funciones de más alta jerarquía del Estado, tienen entonces dos grandes condicionamientos: la coincidencia estructural de intereses de los agentes (institucionales y

económicos) en función de reproducir y ampliar la acumulación, y el juego más inmediato de poder dentro del régimen político, que persigue reproducirlo.

Tomemos como ejemplo la muerte de la Federación, y la centralización casi absoluta de las funciones de gobierno en el Ejecutivo central. Este cambio cualitativo que se produjo en el carácter y en la forma de realizar las funciones de más alta jerarquía del Estado, se explica porque la apertura de nuevas formas de acumulación y la nueva inserción de Venezuela en el sistema mundial del capitalismo, obligaba a romper el viejo equilibrio de intereses de los organizadores de la producción y de los agentes que compartían el poder político interno. Era necesario afirmar la hegemonía de *un solo régimen político*, para poder reestructurar internamente los circuitos y hacer eficaz para el nuevo modelo la generación y apropiación más amplia de excedentes locales y su traslación al exterior. En este caso, era necesario sacrificar la reproducción del régimen político en que participaban con marcada autonomía los agentes regionales, para abrir paso a los profundos cambios en la acumulación.

Un ejemplo contrario podríamos estar viviendo en la actualidad. Como veremos más adelante, desde hace algunos años la reproducción del modelo de acumulación pareciera necesitar de una descentralización del poder del Estado y de una amplia reforma organizativa del mismo; pero la autonomía relativa del aparato institucional, pareciera frenar esos cambios para asegurar el mantenimiento del actual régimen político de partidos.

1.4. Una síntesis espacial de la capitalidad La tercera y última proyección nos ofrece una síntesis espacial del funcionamiento del sistema que hemos venido analizando.

Describamos las expresiones espaciales y las condicionantes del mismo género que tienen las actividades de los circuitos, las instituciones y las funciones de los mismos, y veámoslo interactuando en el territorio.

1.4.1. Condicionantes y expresiones espaciales de las funciones económicas de la capitalidad

En la esfera de lo económico, observamos cómo distintos tipos de actividades tienen requerimientos diversos de localización y generan también efectos disímiles en cuanto a aglomeración y dominio sobre áreas de influencia. Asimismo, vemos que la realización de los distintos tipos de funciones tiene requerimientos de proximidad con las actividades de punta de los circuitos y con los agentes que desempeñan otras funciones.

En efecto, es obvio cómo ciertas actividades productivas necesitan localizarse cerca de las fuentes de los recursos naturales que les sirvan de materia prima, mientras otras tienden a hacerlo "cerca" de los mercados demandantes o inmediata a los mercados de trabajo, etc.

Asimismo puede observarse cómo el funcionamiento de algunas actividades, genera mayor aglomeración espacial que el de otras, porque

emplean directamente un mayor contingente de población y/o porque establecen relaciones de compra y venta con muchas otras actividades ubicadas en sus proximidades, comunicando a ellas o recibiendo de las mismas efectos indirectos de crecimiento.

Adicionalmente, destaca el hecho de que hay umbrales o niveles mínimos que son distintos según el tipo de actividad, por debajo de los cuales ella no puede operar. Se observan entonces dos expresiones espaciales de este hecho: primero, que las actividades que requieren umbrales pequeños se dispersan en el territorio, captando áreas de influencia relativamente reducidas, mientras las de grandes umbrales se concentran en pocos sitios, dominando desde allí a una gran área económica. Segundo, que si las actividades que requieren de grandes umbrales, son a la vez altas generadoras de aglomeración, contribuyen con su funcionamiento a la concentración y el desequilibrio espacial.

La realización de funciones de diversa jerarquía, relacionadas con distintas actividades económicas, tiene también requerimientos y efectos espaciales particulares.

Hemos visto antes cómo la función de más alta jerarquía de toda la economía tiende a coincidir con la de "organización de la producción" de las actividades de punta, y que la cualidad de ser punta pasa históricamente de unas actividades a otras. Asimismo, hemos llamado la atención sobre el hecho de que las verdaderas funciones de más alta jerarquía pueden darse fuera del país, correspondiendo entonces a la capitalidad nacional, funciones de jerarquía intermedia que contribuyen limitadamente a definir la organización territorial.

Este preámbulo es necesario para explicar que las funciones económicas de más alta jerarquía que se realizan en el territorio de un país, tienen requerimientos y efectos de proximidad y aglomeración que no son permanentes o ahistóricos. Su carácter cambiante resulta de la síntesis de: los requerimientos técnicos de las diversas actividades que en un instante son de punta, del hecho de que los circuitos se cierren dentro o fuera del país, y del carácter foráneo o nacional de los organizadores de los mismos. Todo ello está históricamente condicionado.

Veamos un ejemplo extremo. Cuando las actividades locales de punta son directamente productivas, como en el caso de la construcción o de la industria, la función de organización y dirección del circuito en el país tiene fuertes requisitos de proximidad con el proceso productivo. Estos requerimientos son mayores que cuando la actividad principal de punta tiene un papel fundamental de apropiar y transferir los excedentes que se generan en otras distintas a ellas.

Si el proceso productivo de esas actividades de punta requiere en alto grado de la aglomeración o la genera en gran magnitud, se da entonces una coincidencia histórica para la función directiva del circuito: requiere fuertemente de la contigüidad (localización inmediata) con el proceso productivo, y de la aglomeración.

Si aparte de lo antes dicho, los umbrales de las actividades de punta de nuestro ejemplo, sólo se dan en uno o muy pocos centros o regiones

subnacionales, a los requerimientos de contigüidad y de aglomeración antes mencionados, se une un efecto alimentador de la concentración espacial.

En el extremo opuesto, si en medio de una diversificación y ampliación de los circuitos, pasan a ser de punta en todo el país las actividades de gestión del excedente (actividades financieras nacionales, por ejemplo), y si en distintas regiones se han superado umbrales para otras actividades de punta, sean estas productivas o no (construcción, inmobiliaria, industrial, por ejemplo), los requerimientos espaciales de la función directiva de la economía son distintos. Por una parte, se hace mucho más débil la necesidad de proximidad de la función de más alta jerarquía con relación a los procesos productivos; por la otra, desaparece para ella la necesidad de la aglomeración. Destaca en cambio, mucho más que en el ejemplo anterior, la necesidad de contigüidad entre las funciones económicas de más alta jerarquía con las equivalentes a nivel del Estado.

En otras palabras, cuando se está en etapas incipientes de la integración nacional de los circuitos de acumulación, las necesidades de aglomeración y concentración que derivan de esa situación, opacan a los requerimientos de proximidad entre las funciones directivas nacionales del Estado y de los circuitos. En cambio, cuando por efecto de la integración creciente se debilitan las necesidades de aglomeración y de proximidad entre la función directiva nacionales y la producción, la expresión espacial de la capitalidad comienza a ser más determinada por las necesidades de *contactos* entre los agentes que desempeñan las funciones de más alta jerarquía nacional en el Estado y en el aparato económico.

Como resultado de todo esto, se debe hacer presente una tendencia a reducir la velocidad de concentración de las actividades productivas, y a que la dirección de ellas las acompañe a sus nuevas localizaciones.

La expresión territorial de la capitalidad cambiaría así en respuesta a la nueva jerarquización de funciones económicas: se destacaría la necesidad de contigüidad sólo de las direcciones nacionales del Estado y de la economía, mientras madurarían nuevas localizaciones simultáneas de actividades productivas importantes para los circuitos, y la descentralización de funciones económicas que antes pertenecían al grupo de máxima jerarquía nacional.

Se completa así, en los primeros años de la década de los 70, un conjunto de amplios circuitos internos de acumulación: los grandes grupos oligopólicos financiero-industrial-inmobiliarios.

El *boom* petrolero de 1973-74 no hizo más que afianzar el nuevo modelo de organización de la economía en amplios circuitos oligopólicos. Se incrementó nuevamente la autonomía del Estado para invertir en industrias básicas y financiar la inversión privada en manufacturas, y se incrementó notablemente la demanda efectiva interna por servicios y bienes finales. La nueva organización para la acumulación es muy eficiente frente a la coyuntura, y es capaz de manejar con gran racionalidad dos de sus sectores o grupos urbanos de actividades

captadoras de excedente: la nueva industria y el negocio inmobiliario.

Los intereses de los grandes agentes sufren un reacomodo. El Estado y el gran capital extranjero se asocian para desarrollar la industria básica y algunas industrias pesadas de tipo intermedio y mecánico. El capital nacional incrementa su poder en la gran industria intermedia y en general en la mecánica, cuyas inversiones son de larga maduración y, por lo tanto, son actividades de acumulación de largo plazo, y controla en forma oligopólica la actividad inmobiliaria como vía de apropiación de excedente a corto plazo.

En un primer momento, dada la abundancia de recursos, también los pequeños y medianos empresarios industriales e inmobiliarios ampliaron su participación, siempre dependientes del nuevo circuito integrado de acumulación, a través del financiamiento a corto y mediano plazo que reciben de la banca privada.

Los cambios y reacomodos del último quinquenio aceleran la "desconcentración industrial", mientras hacen florecer grandes negocios inmobiliarios para los oligopolios en las mayores ciudades del país, cuyas escalas han cambiado, y no sólo en Caracas. Las perturbaciones de la coyuntura mostraron cómo la capitalidad era extremadamente sensible a la autonomía del gasto gubernamental.

Comienzan a verse operar cambios notables en las necesidades o requisitos espaciales de la capitalidad, aunque no tanto en sus expresiones concretas, debido al peso de la concentración pre-existente. El Estado tiende a desconcentrar el gasto, haciendo grandes inversiones fuera de la capital, algunas actividades de punta comienzan a operar en escalas crecientes en el interior del país, sin que esto sea contradictorio con la necesaria centralización de la dirección financiera, "función económica de la más alta jerarquía" en el nuevo modelo.

Igualmente, las funciones financieras de orden subalterno se organizan en todo el espacio del país, para dirigir allí la captación de ahorros, que el circuito hace fluir a los lugares en que sus actividades efectivamente generadoras de excedentes (industria, construcción, negocio inmobiliario) demandan recursos de capital. Por otra parte, las nuevas funciones de más alta jerarquía de los circuitos integrados, por no ser directivas de la producción, sino cada vez más claramente de la gestión del excedente, no requieren tanto de la aglomeración y la concentración, como de la centralización y de la contigüidad con los niveles más altos de decisión de las otras actividades, y del Estado.

Sin embargo, la coyuntura desatada por el *boom*, mostró rápidamente signos de desaparición, al reducirse nuevamente la autonomía de inversión reproductiva del Estado.

En efecto, el acelerado crecimiento de la inversión y del gasto gubernamental, ante la inelasticidad relativa de la oferta de productos de todo tipo y la escasez de recursos humanos, desencadenó una gran inmigración y una elevación muy rápida de todos los precios y de la demanda de servicios sociales. Todo esto fue nuevamente atando el presupuesto del Estado al gasto corriente.

En adición a lo anterior, el crecimiento demográfico de las grandes ciudades fue espectacular, y la oferta de viviendas para la población de ingresos bajos y medios fue muy reducida. Como resultado de ello es de esperarse que el Estado deba dedicar en los próximos años una gran parte de su presupuesto a la infraestructura de urbanización y a la construcción de viviendas, manteniendo así las viejas tendencias a la aglomeración y dinamizando la actividad inmobiliaria.

Debemos concluir, pues, que las transformaciones del modelo de acumulación interna de la economía Venezolana y las modificaciones que operan en la función y la autonomía del Estado, están generando cambios importantes en las condicionantes de la capitalidad, y en las relaciones mismas de sus funciones.

En efecto, podría predecirse, como fenómeno espacial, un aflojamiento de las tendencias de concentración de la industria y la actividad inmobiliaria, y una mayor centralización de los servicios superiores.

Asimismo, las mayores ciudades del país han alcanzado escalas demográficas que justifican un gran empleo gubernamental (servicios por lo menos) y de construcción, suficientes para generar mercados regionales propios de una mayor dispersión industrial y comercial.

Sin embargo, hay dos fenómenos propios de la vieja capitalidad que escapan a los razonamientos anteriores, y que pueden operar en contra de los cambios sugeridos. Por una parte, la dimensión de Caracas le asegura un alto crecimiento vegetativo, y la disparidad espacial del ingreso que seguirá operando le asegura la continuidad de la inmigración. Todo esto hace prever que la concentración demográfica no disminuya. Por otra parte, habrá oposición política a la reforma y regionalización del Estado, requisito para que en las regiones se produzca una mayor integración y autonomía, e incluso para una real descentralización del empleo público. Dicha oposición no surge tanto de la nueva racionalidad e intereses de la acumulación, como de la reproducción del actual régimen de participación de las organizaciones políticas y sus agentes, en el poder del Estado.

3. NO BASTA LA ESCISIÓN GEOGRÁFICA DE LA CAPITALIDAD

La Venezuela de los últimos cuarenta años ha conocido una capitalidad cuyas expresiones espaciales más importantes han sido la centralización, la concentración y la disparidad crecientes, e inicia un período en que algunas de las condicionantes económicas, políticas y espaciales de la misma, están cambiando a tal punto que podrían hacer viable la escisión geográfica de algunas de sus funciones.

Pero como los objetivos y los costos de una posible estrategia sobre la capitalidad, no se agotan en lo puramente espacial, es relevante plantearse si tal escisión es deseable, y en qué grado. Adicionalmente, es importante dilucidar la complejidad esperable de tal estrategia.

3.1. Una estrategia que contribuya a la solución de los problemas de Caracas, no puede ser planteada con simplismo

Retomemos la idea de que hay dos caras en el problema actual; de una parte está Caracas, asiento hasta hoy de muchas funciones de alta jerarquía, de las cuales no todas seguirán teniendo el imperativo de localización en la mayor aglomeración; de otro lado está el resto del país, frente a la oportunidad de aprovechar o perder los efectos de las transformaciones de la Capitalidad.

Varios hechos nos llevan a pensar que, en las etapas del desarrollo de la economía que estamos transitando, se hará cada vez más viable que salgan de Caracas, y aun de la Región Capital, una serie de actividades y de funciones directivas que tradicionalmente se ataron a ella.

Por una parte, los razonamientos planteados en secciones anteriores de este documento, nos hacen concluir que, aun manteniendo Caracas su calidad de asiento de todas las funciones nacionales de la más alta jerarquía, la tendencia "espontánea" opondrá menor resistencia que antes a la descentralización de ciertas actividades. Tal es el caso de la industria y de la dirección inmediata de su producción.

De igual forma, dependiendo de la oportunidad y el modo en que el Estado enfrente una reforma institucional que adecúe su organización al nuevo carácter del modelo de desarrollo, también ciertas funciones institucionales podrán ser descentralizadas sin enfrentar grandes conflictos.

Adicionalmente, según hemos visto antes, el nuevo modelo económico sólo exige centralización para sus niveles más altos de dirección, y no por ejemplo para las actividades constructoras e inmobiliarias, ni para sus funciones directivas inmediatas, ya que aquéllas tienen otros mercados de escalas atractivas, en las mayores ciudades del interior. Por último, los problemas de déficits, de congestión, etc., que conforman el llamado colapso de Caracas, han contribuido a crear un consenso general acerca de la reducción necesaria del crecimiento, el cual podría augurar la viabilidad de una importante descentralización de funciones, y apoyar la desconcentración de actividades.

No obstante lo antes dicho, no debemos engañarnos acerca de las magnitudes factibles de la reducción del crecimiento de Caracas y de la actual Región Capital. Tampoco debemos ignorar que el nuevo modelo de acumulación tiene características muy concretas en Caracas, y que una acción de pretendida desconcentración, no establecida concienzuda y oportunamente, podría agravar los problemas sociales de la ciudad, entre ellos la marginalidad ya muy elevada.

Veamos algunas cifras para situarnos en perspectivas realistas acerca de la dimensión de Caracas a fines del presente siglo.

Si continúan en los términos más amplios las tendencias "espontáneas", la población de la Región Capital se duplicará en los próximos veinte años, para sobrepasar los ocho millones y medio de habitantes.³ El Área Metropolitana llegaría a albergar casi seis millones de personas, de las cuales más de la mitad habitarían en barrios marginales.

3/ OMPU, *La estructura económica de Caracas...*, ob. cit.

En el caso más optimista, y suponiendo que las actuales tasas de crecimiento (del orden del 7% interanual en los años del *boom* y de la inmigración suramericana) volviesen a los cauces decrecientes que tenían a inicios de los setenta, e incluso llegando para los años noventa a eliminar el aporte inmigratorio de otras regiones o países, la mínima población de la Región Capital será del orden de los siete millones de habitantes para el año 2000. A su vez, el Área Metropolitana de Caracas tendría una población mínima de cinco millones y medio de personas.

Las cifras anteriores están basadas en hechos demográficos incontrovertibles⁴ y son un margen inferior (optimista por cierto) que no podrá ser violado aunque se intente la más voluntarista de las estrategias de descentralización, "mudanza" o desconcentración de cuantas funciones de capitalidad sean imaginables.

Si tales son los márgenes, cabe preguntarse qué efecto tendrían en el desempleo, la distribución del ingreso y la pobreza de la Región Capital, diversas estrategias alternativas de escisión geográfica de funciones y actividades de la actual capitalidad.

El propio modelo de acumulación urbana, en su concreción en la Región Capital, es más generador de marginalidad que en otras regiones y ciudades. Esto es así porque, progresivamente, Caracas va dejando de ser el escenario obligado de las actividades realmente productivas del modelo de acumulación, cuya fuerza de trabajo el propio modelo se ve impelido a reproducir.

Expliquémonos más ampliamente: el desarrollo capitalista venezolano ha tenido asegurada una mano de obra relativamente barata que le ha permitido una muy alta apropiación de excedente, y esto se ha fundamentado en dos bases, en términos de las actividades internas. Por una parte, en la transferencia de una buena porción del excedente realmente generado en los sectores periféricos al circuito integrado (agricultura y pequeña industria tradicional, por ejemplo), lo cual ha reducido secularmente la rentabilidad de los mismos y presionado a la depresión relativa de los salarios en un gran contingente de la fuerza de trabajo. Por otra parte, en el subsidio creciente por parte del Estado a los costos de vida de la clase trabajadora: subsidios a los alimentos, al costo de la tierra urbana, a los servicios, a las deseconomías de aglomeración en general, sin los cuales el salario real de la mayor parte de los trabajadores urbanos estaría por debajo de sus costos de reproducción como fuerza de trabajo.

En la medida en que los circuitos de acumulación han ido integrándose y concentrando el dominio en los grupos oligopólicos, el destino final de esos subsidios y de las transferencias de los sectores periféricos, se ha ido concentrando cada vez más en pocas manos, mientras el Estado ha visto crecer sus gastos a niveles que ya no puede superar. Todo el proceso descrito es en sí mismo generador de marginalidad y de concentraciones extremas en la distribución del ingreso, y la expresión más grave de ello se da en las ciudades cuya base económica es débil en gobierno, construcción y manufactura.

4/ *Ibidem*.

Esto es así porque estas tres actividades son, a fin de cuentas, las de mayor capacidad distributiva en nuestro modelo de desarrollo. La primera de ellas porque, aun no siendo directamente productiva, cumple la función de mantener y dinamizar la demanda interna a través del ingreso que difunde su empleo; la segunda, porque también la construcción ha sido mecanismo de inyección de los ingresos del petróleo en la economía interna; y por último, porque tanto ella como la manufactura son actividades realmente productivas, pertinentes para la acumulación del modelo económico.

La economía de Caracas tiende cada vez más a ser poco generadora de empleo industrial y a insertar la actividad constructiva dentro de una férrea organización oligopólica de los negocios financieros e inmobiliarios.

Esto va aparejado a una virtual desaparición de la oferta inmueble para los grupos de ingresos bajos y medios-bajos, porque la dosificación monopólica de la tierra urbana es la que hace factible el excedente extraordinario en los mercados de ingresos altos. En otras palabras, produciendo menos en la construcción, se apropia más excedente en el negocio inmobiliario-financiero, y la actividad productiva pierde su dinamismo empleador y difusor de ingresos.

En conclusión, la escisión geográfica de la capitalidad actual es un planteamiento muy delicado para Caracas, esto es, para más de siete millones de venezolanos en el año 2000.

Dentro del marco de lo expuesto, es delicada la formulación de la "mudanza" del Estado por sí sola, y existe el peligro de que las estrategias tecnocráticamente más voluntaristas para la desconcentración, terminen en un beneficio limitado en cuanto a reducción de población, en un deterioro aun mayor de la calidad de vida de la actual Región Capital y en una exasperación de la marginalidad y las injusticias sociales de Caracas, superiores a las de la tendencia. El remedio puede ser peor que la enfermedad.

Considerando, pues, que el problema de Caracas es de tal dimensión y complejidad, tenemos que concluir que, para los fines de su solución o siquiera de su atenuación en el presente siglo, la estrategia sobre la capitalidad no puede plantearse en los términos simplistas de "mudar" funciones o actividades.

En primer lugar, el problema no puede resolverse desde el centro mismo sin afectar todo el complejo de relaciones que dan origen a las migraciones y a la exacción de excedentes del interior.

Por otra parte, hay que dar empleo, servicios, vivienda y una mínima calidad de vida y justicia social para una población inevitablemente superior a los siete millones de personas, lo cual complejiza la solución más allá de la mudanza y la convierte en una estrategia económica e institucional.

Por último, esto no es posible sin introducir cambios importantes en la manera de operar de la economía y del gobierno regional, cambios que afectan intereses muy poderosos y que convierten el problema en una confrontación política.

3.2. ¿Es suficiente la escisión geográfica de la capitalidad para asegurar el desarrollo del interior?

Consideremos ahora la otra faceta del problema, la de abrir una opción real al interior del país, para su participación en los frutos del desarrollo.

Hemos visto antes que los cambios del modelo de acumulación y de las necesidades del Estado, hacen menos relevante a su reproducción futura la centralización y la aglomeración únicas, pero también hemos concluido que la actual Región Capital seguirá creciendo y aumentando inevitablemente su participación en la población total del país. Asimismo, hemos señalado que los intereses inmediatos de reproducción del actual sistema de participación política, podrían oponerse a una reforma del Estado que permitiese la efectiva regionalización.

Estas sencillas consideraciones permiten decir que ni se están abriendo espontáneamente unas amplias oportunidades de mayor desarrollo del interior del país, ni se sigue todavía transitando un proceso tan marginador del mismo como el de las últimas dos décadas.

Ahora bien, ¿cómo podría contribuir a una mayor y más eficaz participación del interior en ese desarrollo, la escisión geográfica de la capitalidad?

Sobre las bases de conocimientos de las cuales se dispone hasta la fecha, pueden inferirse condiciones necesarias para alcanzar tal objetivo, pero no puede asegurarse que las mismas sean suficientes.

Esas condiciones necesarias son de diversa índole y deben ser cumplidas en forma integrada.

Primero, es necesario incrementar la producción y la productividad de las actividades ligadas a los recursos naturales de las regiones, e incrementar hasta donde sea posible el procesamiento industrial dentro de ellas. Esto significa que algunas actividades industriales que tienden a darse sólo en Caracas y en el eje Norte costero, no sólo deben desconcentrarse, sino localizarse en el interior, persiguiendo una especialización geográfica.

Segundo, es imprescindible fomentar el crecimiento de los mercados de las regiones del interior, a través de una mayor participación de las mismas en el excedente que generan sus propias actividades, de una elevación de sus servicios urbanos y de un mayor disfrute de los ingresos que el Estado pone en circulación (tanto gastos corrientes como de inversión).

Todo esto requiere a su vez que se cambien las reglamentaciones y los controles institucionales que regulan las relaciones de precios entre sectores para reducir, por ejemplo, las transferencias de los excedentes agrícolas a los sectores comercializadores, financieros e industriales. Asimismo, una política de elevación del nivel y desconcentración de los servicios públicos, así como de desconcentración del empleo de gobierno.

En términos de la capitalidad, lo anterior no sólo significa la descentralización de ciertas actividades del sector gobierno, sino

también modificaciones de las reglas del juego económico que afectan a los circuitos de acumulación.

Tercero, para asegurar la contigüidad necesaria de las funciones económicas e institucionales que dirigirían a las actividades desconcentradas, así como para reducir las transferencias hacia el centro de los beneficios que eventualmente se generasen por la aplicación de lo anterior, es necesario fomentar subsistemas institucionales y económicos de nivel regional, que gocen de una cierta escala y complejidad sectorial. Sólo así pueden darse condiciones para una apreciable reinversión de excedentes en las regiones, y en todo caso, para que se vaya produciendo una autonomía creciente de decisión y de orientación del desarrollo regional. Esto requiere de una descentralización de funciones del Estado, sólo factible en base a una regionalización y profunda reforma del mismo.

En síntesis, una estrategia eficaz sobre la capitalidad conllevaría dos cosas: por una parte, la regionalización efectiva de las funciones de gobierno, esto es, la creación de subsistemas de nivel regional, que tengan una gran autonomía para la coordinación interinstitucional, para la asignación de recursos y para concertar con los sectores privados en su ámbito administrativo. Por otra parte, la concentración de las actividades y funciones descentralizadas (tanto gubernamentales como económicas) en ciertos centros urbanos, para generar economías de aglomeración.

En otras palabras, es necesario promover una “descentralización concentrada”, tanto institucional como económica, y evitar la dispersión en el interior.

Por último, en cada una de las regiones, y en especial en los núcleos urbanos que seleccionasen para la concentración de funciones y actividades, es necesario diseñar, conducir y someter a control continuo, una política inmobiliaria y de vivienda. Este es un tema álgido porque una distorsión del mercado, basada en el “libre juego” del oligopolio inmobiliariofinanciero, puede agravar los problemas de marginalidad y los déficits de vivienda y servicios en las ciudades del interior. Si en ellas se permite un manejo como el que ha habido en los últimos años en Caracas, Valencia y Maracaibo, por ejemplo, la concentración del ingreso, la especulación y los déficits darán al traste con toda la estrategia de desarrollo. Es, pues, necesaria una acción de alto costo político, como es la de regular los mecanismos de la actividad inmobiliaria y evitar a la vez la paralización de su oferta.

3.3. ¿Cuáles pueden ser los efectos de una estrategia basada solamente en la “mudanza”, la regionalización o la desconcentración del Gobierno Central?

Adelantemos algunas reflexiones sobre los efectos de la “manipulación” geográfica del Gobierno Central.

La “mudanza” del gobierno a una nueva ciudad no es por sí sola una solución para el problema de la actual capital. No pareciera ser una “Alternativa para Caracas”.

Si la estrategia sobre la capitalidad se reduce simplemente a mudar los empleos de gobierno que no prestan servicio directo a la Región Capital, la tendencia poblacional de la misma al año 2000 se reduce modestamente, en una cifra aproximada a las setecientas mil personas, o sea, ocho por ciento de la población tendencial. Una reducción importante de los empleos gubernamentales, en cualquiera de las alternativas, disminuye obviamente la capacidad distribuidora del ingreso de la economía Regional. Además de esto, según antes hemos señalado, una brusca contracción en las oportunidades de empleo del gobierno o de la construcción, tendría un efecto inmediato de desocupación, que sólo podría ser reabsorbido a mediano y largo plazo, cuando se produjesen los efectos esperados de reducción de migraciones.

Con relación al interior, sería casi nulo por largo tiempo el impacto de esta mudanza en el desarrollo de otras regiones y en la reducción de las migraciones al centro.

Considérese que se basaría en una ciudad de nueva creación, no ligada al sistema económicoespacial del país, sin escala ni aglomeraciones suficientes y, en fin, sin ninguno de los requisitos mencionados en secciones anteriores de este documento para generar efectos multiplicadores.

Y... ¿qué decir del costo de la empresa?

Obviamente sería inmenso y simultáneo con los grandes compromisos que el Estado tendría para suministrar servicios, infraestructuras, viviendas, etc., en todo el país.

Probablemente esta "Alternativa para Caracas" sería de las que menor resistencia recibiría de parte de los agentes que controlan la acumulación inmobiliarioconstructiva... obviamente ampliaría de una manera espectacular sus beneficios.

A lo mejor tampoco habría una gran resistencia de parte del *establishment* político, porque en términos de reforma del Estado, esta alternativa le permite seguir operando con la misma racionalidad; significa "cambiar todo para que nada cambie".

Mas, al no resolver prácticamente en nada las necesidades de Caracas y de otras grandes ciudades, e incluso constreñir la capacidad financiera del Estado para atenderlas, los conflictos sociales urbanos pueden adquirir dimensiones políticas muy graves.

Pero podría pensarse que un proyecto de este tipo se hiciese económicamente viable si se diese un nuevo incremento sustancial de los ingresos del Estado, parecido o superior al de los años 73-74.

El prospecto sería muy peligroso para la economía del país y para su ordenamiento territorial.

De enfrentarse un proyecto de esa magnitud y a la vez pretender cubrir las necesidades de Caracas, sería inmenso el incremento total de los recursos que revertirían en esta ciudad. La economía de Caracas no sólo recibiría los impactos del gasto e inversión hechos directamente en ella, sino que absorbería, a fin de cuentas, la mayor parte de los que se

hicieran en la nueva ciudad, ya que ésta no tendría un aparato productivo capaz de aprovecharlos para su propio desarrollo económico.

La "mudanza" del Gobierno a una ciudad ya existente, produciría sobre Caracas una reducción del crecimiento y de la ocupación ligeramente mayores que los de la otra "mudanza". En cambio, su impacto sobre la ciudad y la región escogida para la nueva localización, sería apreciable en cuanto a empleo, distribución del ingreso e incremento de su demanda de bienes y servicios.

Más aun, si la subregión urbana escogida fuese una de las mayores del país, y contase ya con un sector secundario importante, la creación en ella de unos cien mil nuevos empleos directos en el año 2000 tendría efectos multiplicadores muy apreciables, aceleradores grandes de la aglomeración. Probablemente se fomentaría en ella una nueva "pequeña Caracas".

¿Qué pasaría mientras tanto con el resto del país, al cual no le tocó nada en el reparto de funciones de la mudanza?

La pura "mudanza" del gobierno a una sola ciudad del interior, sin una regionalización o descentralización efectiva a otras regiones, y sin una estrategia más completa de tipo económico y político, no ampliaría en nada las posibilidades del desarrollo de las restantes. Para ellas no habría diferencia alguna con el actual prospecto tendencial.

La desconcentración de empleo gubernamental hacia las regiones, sin que fuese parte de una reforma administrativa y de una efectiva regionalización del Estado, sería siempre peor que cualquiera de las dos "mudanzas".

Veamos primero los efectos positivos sobre el interior del país: ellos se iniciarían con el incremento del empleo y del gasto gubernamental en varias regiones, que contribuiría a elevar su demanda interna. Los efectos multiplicadores de esta acción, sólo serían aprovechados en los aparatos productivos de aquellas regiones que ya cuentan con economías de cierta complejidad. El resto de las regiones, seguramente incrementaría sus importaciones de bienes y servicios del Centro, revirtiendo sobre éste los efectos de crecimiento. Ellas no serían capaces de aprovechar sus incrementos de demanda, por no contar con una base económica ni institucional como la que resultaría de una efectiva regionalización. En resumen, los efectos impulsores para el interior del país serían limitados y reducidos a unas pocas regiones (quizás Zulia y, en menor grado, Centro-Occidente).

En términos nacionales, el Gobierno Central vería incrementado su empleo total en más de un 30% con relación a la alternativa tendencial, comprometiendo ingentes recursos en gasto corriente. Esto sería así porque en ausencia de una reforma del Estado, aunque se desconcentrasen funciones y actividades sectoriales, éstas seguirán siendo independientes administrativamente en cada región. Por lo tanto, no sería posible aprovechar economías de escala en la administración pública regional. De hecho, esta desconcentración de empleos de Caracas, casi duplicaría en muchos casos la burocracia de nivel intermedio de muchos organismos.

Los efectos de reducción del crecimiento de Caracas, serían por su parte

mucho menores que los de cualquiera de las dos "mudanzas". Esto sería así por varias razones. Primero, porque la reducción neta de empleos gubernamentales de la Capital sería muy poco apreciable como resultado de que en ellas deberían seguirse realizando las actividades de Gobierno Central (funciones nacionales) y de administración regional. Segundo, porque los efectos multiplicadores del incremento de la demanda de muchas regiones, seguirían dándose en la Capital.

Debemos concluir pues, que ésta no es una alternativa relevante y que debería descartarse de inicio.

La regionalización y reforma del Estado de la que hemos venido hablando, debería llevarse a cabo otorgando una efectiva cohesión y una real autonomía a las regiones, aunque ella no sea absolutamente federal. Esto es, además de descentralizar funciones sectoriales de decisión hacia las regiones, debería promover equipos de administración regional, integrando funciones de gobierno a ese nivel.

Una alternativa de descentralización del Estado como la descrita, produciría sobre Caracas un efecto inmediato de reducción, más modesto que el de las "mudanzas" pero muy superior al de la simple desconcentración de empleo. Sin embargo, a mediano y largo plazo tendría un efecto de reducción del crecimiento, apreciablemente mayor que el de cualquiera de las anteriores.

De acuerdo con lo que hemos referido varias veces, la regionalización del Estado coadyuvaría a que la desconcentración del aparato productivo madurase progresivamente en sistemas regionales que interiorizarían buena parte de sus propios multiplicadores. Como resultado de ello, al ir mejorando la capacidad de autosostenimiento del desarrollo regional, las tendencias migratorias se reducirían.

Todo lo anterior debe, sin embargo, ser acotado con consideraciones de factibilidad. Primero que nada, debe considerarse el máximo impacto esperable en la reducción de las tendencias poblacionales de la Región Capital: nunca será superior al millón de personas en el año 2000.

Frente a esa limitación en los "beneficios" que pueden ser recibidos en la Capital, deben considerarse los costos políticos. Esta alternativa tendrá seguramente mayor oposición política que cualquiera de las planteadas anteriormente, y podría generar a las instituciones problemas administrativos tan importantes como las mudanzas, durante su puesta en práctica. Adicionalmente, también esta alternativa generaría un aumento neto de la burocracia nacional, porque las escalas de administración regional son menores que las de la administración centralizada, aunque aquéllas se integren. No obstante, el aumento del gasto corriente del Estado sería muy inferior al de la simple desconcentración de empleo.

Por último, también esta alternativa tiene requisitos espaciales para hacer que rinda frutos en el prospecto de la escisión de funciones de la actual capitalidad. No es claro que cada una de las diez "regiones" administrativas actuales tenga suficiente escala económica y demográfica (recursos humanos y naturales, base económica), para que puedan servir de simiente a aglomeraciones capaces de actuar como polos. Obviamente, una alternativa totalmente federalista no sería viable.

Debería entonces considerarse la posibilidad de reducir el número de regiones.

3.4. ¿Qué tipo de desconcentración industrial?

La idea misma de desconcentración industrial, concebida también como “mudanza” de actividades de Caracas, es inapropiada, y, en buena medida irreal, a la luz de todas las consideraciones hechas anteriormente. Entendámosla, pues, como control del crecimiento de la manufactura de la Región Capital y promoción de grupos industriales más o menos concentrados en ciudades del interior del país.

En la sección 3.2. del presente documento, sugerimos una serie de orientaciones que considerábamos necesarias para tal desconcentración, en función de promover el desarrollo del interior y para que efectivamente se escindan funciones económicas de la actual Capitalidad.

Consideremos ahora ciertas condiciones que debería tener la política industrial, para optimizar sus efectos sobre el crecimiento de la actual Región Capital.

Primero que nada, es de destacar el hecho de que ya se observa una tendencia, en la mayoría de las ramas industriales, a una desconcentración relativa hacia el interior. Para casi todas ellas, el mercado demandante de la región crece más rápidamente que el empleo industrial, o sea que la Capital tiende a hacerse importadora neta de productos manufacturados en el interior.

Sin embargo, la definición de lo que es el interior oscurece el hecho de que una gran parte de los empleos que tendencialmente se “desconcentrarían” de la capital, se ubican en el eje que va entre Puerto Cabello y Tejerías. Como entre este eje y Caracas se da, por otra parte, una integración creciente de servicios superiores, la economía metropolitana tiende a ser una sola y muchos de los efectos de la desconcentración, teniendo como sujeto a toda la antigua Región Centro Norte Costera, y no sólo a la actual Región Capital.

Por otra parte está el hecho de que las ramas industriales que más contribuirán tendencialmente al crecimiento global de la Región Capital, son las intermedias y mecánicas. Por lo tanto, las políticas de control del crecimiento del empleo manufacturero deben hacer énfasis en las últimas y no tanto en las ramas productoras de bienes de consumo final. Finalmente, recordemos que los empleos industriales, junto con los de Gobierno y de construcción, son los de mayor capacidad distributiva de ingresos en la población. Como es de esperarse que las estrategias de la capitalidad combinen acciones de desconcentración de gobierno e industrias, es importante definir el mejor ritmo y sujeto para dicha desconcentración.

Todas las consideraciones antes expuestas nos llevan a concluir que la desconcentración industrial debe manejarse para la Región Centro Norte Costera como conjunto y que, en cuanto a la Región Capital, debe hacer énfasis en limitar el crecimiento del empleo de intermedias y mecánicas, dejando que las industrias finales sigan su propio ritmo tendencial (que ya es desconcentrador) y contribuyan al abastecimiento y el empleo de la Región.

3.5. Es necesaria una política nacional de desarrollo urbano.

Cualquiera que sea la combinación de políticas sectoriales que se decida poner en práctica, el desarrollo urbano de la Región Capital y del resto del país requerirá de una política específica. Ella debe propender a que el equipamiento y la expansión de las ciudades sean coherentes con las especializaciones y complementariedades que se desearía inducir, y a que se logren las economías de aglomeración imprescindibles a la desconcentración.

Con relación a la Región Capital, es necesario asegurar una expansión urbana ordenada para el crecimiento poblacional y económico que se vivirá en los próximos veinte años. Ello implica, por una parte, ampliar la oferta inmueble y controlar los mecanismos del oligopolio que frenan esa ampliación, introduciendo reformas tecnológicas, económicas e institucionales.

Por otra parte, obliga a una planificación y control efectivos de la calidad del ambiente y del aprovechamiento de los recursos naturales.

Finalmente implica la optimización del uso de los recursos económicos del Estado en el equipamiento y la prestación de recursos naturales, y en el encubrimiento de los déficits habitacionales y de todo tipo que sufre la población de bajos ingresos.

Todo ello sólo es posible con una organización eficiente y coordinada, que disfrute de efectivo poder de gobierno regional y que oriente al desarrollo urbano hacia la conformación de una Región Metropolitana.

En fin, la primera vertiente de la política nacional de desarrollo urbano, debe asegurar el control de la metropolización de la actual Región Capital, en sus aspectos económicos sectoriales, institucionales y propiamente espaciales.

Con relación al resto del país, los esfuerzos deben concentrarse en la promoción de grandes centros urbanos de equilibrio, que dominen efectivamente sobre sus regiones. Si esto se lograra, y es un requisito de la desconcentración, el crecimiento de los centros escogidos adquirirá un gran dinamismo.

Es probable por eso que, sin un aparato institucional muy ágil, se reproduzca en ellos el caos de Caracas. Los centros pretendidos de equilibrio, tenderían a ser escenarios de una gran especulación inmobiliaria y de desorden espacial, y sufrirían a corto plazo de los mismos déficits de servicios y vivienda que padece hoy la capital. Pero esto no es todo, aun manejándose en términos puramente espaciales, es necesario prever oportunamente una infraestructura receptiva capaz de apoyar con economías externas a las actividades desconcentradas. Puede imaginarse, entonces, la complejidad de la tarea de ordenar el desarrollo urbano de los centros de equilibrio.

Si por último consideramos que los recursos del Estado no son ilimitados, la asignación de los mismos debe ser decidida estableciendo prioridades en distintos niveles de coordinación: interregional e intraregional, y haciéndola complementaria y concertada con las iniciativas no gubernamentales.

En conclusión, la vertiente de la política nacional de desarrollo urbano que atañe al interior del país, debe ser tal que concentre los esfuerzos del Estado en pocos centros de equilibrio, que coordine y asigne mucho más eficientemente que hoy las prioridades nacionales de inversión de todos los organismos, y que controle y concierte a nivel regional las iniciativas privadas y las oficiales. Para ello, también pareciera necesaria la reforma y la regionalización efectiva del Estado.

4. LOS ELEMENTOS DE JUICIO PARA LAS DECISIONES QUE DEBERÁ TOMAR EL ESTADO CON RELACIÓN A LA CAPITALIDAD

Como puede desprenderse de lo planteado en secciones anteriores, la puesta en práctica de cualquier estrategia sobre la capitalidad, requiere de acciones muy diversas y entrelazadas.

Asimismo, el planteamiento y la evaluación de alternativas que deberían apoyar la toma de decisiones políticas, son obligadamente complejos.

El propósito de los razonamientos que siguen es destacar los elementos de juicio que, en función de todo lo expuesto, parecen relevantes y necesarios para la toma de decisiones.

4.1. Plantear alternativas relevantes

La relevancia de una alternativa de estrategia viene dada por varias condiciones:

- a/ Debe contribuir a los objetivos últimos (la medida en que contribuyan corresponde a la evaluación). Así, pues, las alternativas a plantear deben perseguir la solución o atenuación de los problemas de la actual capital y el desarrollo del interior del país. Cualquier "idea" que en un primer análisis demuestre no contribuir a ambas cosas debe ser descartada.
- b/ Debe considerar explícitamente la interacción de los procesos que son fundamentales, en lo económico, político y social, para definir la capitalidad y no agotarse sólo en sus expresiones espaciales.
Por lo tanto, cualesquiera alternativas que consideren traslado o desconcentraciones de empleo de un sector, deben explicitar, y no solamente asumir o hipotetizar, las relaciones e impactos sobre las actividades y funciones fundamentales, en Caracas y en el resto del país.
- c/ En contrapartida a la explicación anterior, debe simplificar la consideración de aquellos aspectos que son subsidiarios de los fundamentales. Esto es importante, ya que una estrategia de la capitalidad no tiene por qué ser una que involucre a todas las actividades del país, no puede perderse en la generalidad sino precisamente tener especificidad en lo fundamental. Plantear las alternativas de otra manera sólo contribuye a oscurecer las bases de la decisión.

4.2. La consideración explícita de los beneficios y costos económicos y sociales sobre la actual Capital y sobre el desarrollo del interior.

Sería redundante plantear nuevamente la importancia que debe darse en la estrategia al tratamiento de la Región Capital. Sin embargo, apoyándonos en ello, es conveniente aclarar cómo y qué considerar beneficios sobre dicha región.

- a/ En materia de estudios de planificación, es una práctica común el uso nada recomendable de la "inspiración" como única base para inferir los impactos de una acción sobre sistemas complejos de actividades. Conociendo esto, no está demás insistir en que los beneficios sean definidos como contribuciones a los objetivos, y los costos como compromisos de recursos. Además, se debe tener en cuenta que las variables en que ellos sean medidos resulten *efectivamente de relaciones explícitas* entre las acciones de política y los procesos, y no que sean establecidas independientemente de tales relaciones, en base sólo a la inspiración o a la experiencia previamente acumulada. Nunca es excesiva la insistencia sobre este punto, porque quien toma las decisiones usualmente acepta como válidos los resultados de evaluaciones de los planificadores. Para que esa práctica no conduzca a graves errores, los beneficios y costos deben ser inferidos como resultado explícito de las alternativas.
- b/ El control de la congestión de Caracas no puede ser el único objetivo y, por lo tanto, la reducción de su población no puede ser considerada el único beneficio. Los efectos de incrementos de ingreso regional en las diversas zonas, deben también serlo.
Y así puede definirse un conjunto de indicadores de beneficio que representen la solución o atenuación de problemas relevantes, que se hubiesen planteado como objetivos.
- c/ Los costos económicos en que incurra el Estado en cada alternativa, por diferencia con la alternativa tendencial, deben ser explicitados y considerados con la mayor certidumbre posible. Esto tiene especial relevancia al evaluar las diversas opciones de organización territorial y equipamiento interno de la Región Capital, y al considerar la alternativa de construir una nueva ciudad para servir de sede del poder central. Si faltan estas estimaciones, no puede decidirse nada con seriedad, porque las *diferencias* de estos costos pueden ser de decenas de miles de millones de bolívares. Tan altas pueden ser, que una decisión errada podría comprometer la capacidad del Estado para culminar la empresa una vez iniciada, o para atender otros importantes compromisos de inversión.
- d/ Los costos sociales deben ser tratados con concreción. Por ejemplo, el desempleo generable por una acción de desconcentración de Caracas, puede ser asido y evaluado comparativamente frente a los beneficios; no así el impacto de transculturación que se daría sobre poblaciones indígenas que ocupen hoy el territorio donde se asentaría una nueva ciudad. Los análisis cuyos resultados se ofrezcan a quienes tomarán las decisiones, deben ser explícitos. Esto nos obliga a que

sean cuantitativos, pero sí a la concreción y objetividad de los mismos.

4.3. Los compromisos económicos y políticos que adquiere el Estado en cada opción.

Las decisiones, así como los juicios políticos que valoren y ponderen los "beneficios" y los "costos" de cada opción, corresponden al Estado.

Atañe a esas valoraciones evaluar en qué medida se generarían oposiciones políticas o sería necesario llegar a compromisos para llevar adelante una estrategia determinada. Lo mismo puede decirse con relación a los compromisos de política económica.

Ilustremos esto con un ejemplo relevante. Se ha visto a lo largo de este documento que alguna reforma y regionalización del Estado será necesaria para viabilizar la solución de los problemas de Caracas y la mayor participación del interior en los frutos del desarrollo. La medida en que tal reforma pueda llevarse a cabo dependerá obviamente de las coaliciones, consensos y compromisos políticos que se logren con agentes de muy diverso origen.

Las decisiones a tomar obligan entonces, a responder con alguna certidumbre a preguntas como: ¿de dónde y con qué poder vendrán las oposiciones y los apoyos?... ¿Merece la pena el sacrificio que conlleva tal o cual compromiso para lograr un beneficio mediatizado?

Lo mismo sucede con relación a la política económica. Es posible que sean necesarios algunos sacrificios nacionales de productividad y de generación de excedentes, en pro de un mayor equilibrio regional, o que el Estado deba incrementar a corto plazo su burocracia y su gasto corriente para poner en práctica la regionalización. ¿Merecen la pena esos sacrificios? ¿No será mejor un compromiso de realizar menos aceleradamente la reforma, aunque ello mediatice en algo los objetivos?

Los estudios que se preparen como apoyo a las decisiones que el Estado deberá tomar, no podrán resolver estas cuestiones, pero sí deben ofrecer información relevante sobre conflictos o apoyos esperables a las alternativas.

5. UNA ESTRATEGIA SOBRE LA CAPITALIDAD TIENE IMPLICACIONES MUY CONCRETAS SOBRE LA LABOR DEL CONGRESO

De los planteamientos presentados a lo largo de este documento, pueden ser derivadas algunas conclusiones que consideramos importantes acerca de las implicaciones que tendría una estrategia de la capitalidad sobre la labor del Congreso como máximo cuerpo legislativo y político del país.

Ellas se refieren a la revisión o creación de cuerpos legales en los cuales apoyar la estrategia y a la generación del consenso político para ponerla en práctica.

5.1. La legislación sobre ordenación del territorio

Bien sea a través de una ley cuadro y de un conjunto complementario de otras leyes, o a través de un cuerpo de leyes y reglamentos específicos, pareciera necesario producir un sustento jurídico para la estrategia de la capitalidad. Puesto que dicha estrategia se enmarca en la idea más amplia de la ordenación del territorio, su sustento general debe ser la legislación administrativa referida al tema.

Dentro de esa legislación, con el fin de apoyar cualquier estrategia sobre la capitalidad, resulta evidente la necesidad de establecer un conjunto de normas que regulen y/o fijen los marcos adecuados para:

- a/ La existencia de las regiones y la operación en ellas de funciones administrativas y políticas de mayor jerarquía.

Las opciones son muchas, y su selección dependerá de los juicios políticos que se hiciesen en consideración de lo expuesto previamente. Sin embargo, en virtud de que las realidades históricas son cambiantes, es nuestra opinión que el legislador debería cuidar de que la normativa sobre el tema fuese lo suficientemente amplia, como para permitir la maduración y transformación progresiva del régimen de regiones, a la vez que sentar las bases para el avance hacia la autonomía creciente de las mismas.

- b/ El ejercicio efectivo de una coordinación de las inversiones del Estado en materia de equipamiento y ordenación del territorio. Hemos visto cómo es necesaria, para cualquier estrategia, la coordinación de las inversiones de los diversos organismos del Estado, a niveles tanto Nacional como Regional y Metropolitano.

Un paso imprescindible de reforma administrativa, que debe darse aun en ausencia de una reestructuración más profunda, es el de someter las inversiones de grandes equipamientos y aprovechamientos de recursos naturales, a un programa coordinado. Más aun, la implicación se extiende a la necesidad de que existan un Plan Nacional y Planes Regionales de ordenación de mediano y largo plazo, hacia cuyas imágenes objetivo dirigir los programas coordinados de inversión.

Adicionalmente, so pena de convertir los programas en letra muerta, es imprescindible dotar de autoridad efectiva a ciertos entes centrales y regionales, para que decidan la oportunidad, monto y fines de la ejecución presupuestaria prevista en los programas.

En nuestra opinión, es la legislación de ordenación del territorio la llamada a llenar el vacío existente en esta materia, requisito indispensable para poner en práctica cualquier opción relevante de estrategia sobre la capitalidad.

- c/ La concertación entre el Estado y las iniciativas de particulares en materia de desarrollo urbano y de ordenación del territorio. La magnitud y complejidad de las empresas de ordenación nacional, desconcentración, promoción de centros intermedios y control de la expansión de ciudades, obliga a la conjunción de las capacidades del

Estado y los particulares. Las tareas que se avecinan rebasan la tradicional concepción de que el Estado sólo debe fijar normas y controlarlas. Más aun, tal control sobre tantas, tan disímiles y complejas acciones, será imposible sin un marco distinto que regule la participación conjunta oficial-privada en las mismas. Por otra parte, también la concepción del Estado ejecutor de todas las grandes obras, se ve rebasada por la magnitud administrativa y financiera de aquellas que deberán ser desarrolladas para la ordenación territorial de las próximas décadas.

Por la validez general de todas estas razones, y por la especificidad de las mismas con relación a la estrategia de la capitalidad, la legislación de ordenación territorial debe formalizar los marcos y normas en que deberá o podrá darse la concertación.

d/ El control de las actividades claves que orientan el desarrollo urbano.

Cuando exponíamos nuestra opinión sobre la política de desarrollo urbano, en sus vertientes relativas a la actual Región Capital y a los centros de equilibrio, hicimos un recuento de las diversas esferas sobre las que el Estado debería afianzar su control. En ambos casos destacamos el problema álgido de la oferta inmueble.

La actividad inmobiliaria se ha complejizado y tiende a realizarse bajo un control oligopólico, con una racionalidad en la cual la tradicional y primitiva especulación rentista deja paso a un manejo capitalista moderno. La nueva conducta y el creciente poder de los circuitos de acumulación, no pueden ser controlados ya con los mecanismos anticuados de la legislación vigente, mucho menos si se intenta adoptar las necesarias políticas de expansión y metropolización de subregiones enteras.

La legislación de ordenación del territorio tiene que prever nuevos mecanismos de control, que atiendan a la nueva racionalidad y no se consuma solamente en la ya antigua dependencia con relación a la propiedad de la tierra, los usos conformes, etc. El nuevo papel que adquiere el financiamiento, por ejemplo, que estrangula la oferta y hace solvente a la demanda, logrando así excedentes monopólicos, debe ser enfrentado con mecanismos específicos de control que hoy no existen.

5.2. La reforma del Estado con fines de regionalización del Gobierno

En nuestra opinión, este es un tema que rebasa el área de ordenación del territorio, aunque esta última sea extremadamente sensible a él. Sin embargo, como las "áreas" de la administración del Estado no son compartimientos estancos, y puesto que la reforma regionalizadora y la estrategia de la capitalidad están íntimamente ligadas, consignaremos nuestras opiniones al respecto.

Creemos haber aportado suficientes elementos de juicio para establecer que los objetivos perseguidos por una estrategia sobre la capitalidad, sólo son perfeccionables con una regionalización efectiva que pasa por la reforma del Estado. Esto no significa que nada pueda hacerse sin una

profunda reforma, pero sí que los logros de la estrategia deseada estarán a la medida de los pasos que se den en dirección a la regionalización. Se han dado ya algunos, aunque tímidos, como por ejemplo la ley de coordinación del Situado y los artículos de diversos textos que prevén la existencia de Autoridades de Área. Se han propuesto otros, como los relativos a programas coordinados de inversión en equipamiento, a niveles nacionales y regionales; pero los fundamentales, que marcarán el cambio cualitativo de la organización centralizadora y concentradora, están por pensarse.

Es por eso que, como petición y consejo, decimos a quienes tienen funciones legislativas e interés en la ordenación territorial, que su responsabilidad más importante de hoy está en promover el consenso político para la regionalización.

Nunca consideraremos redundante el discurso sobre la necesidad de establecer bases concretas, que den autonomía y cohesión a las funciones de gobierno, asignación de recursos y coordinación del desarrollo, a nivel regional.

Es una ley histórica que los cambios en el ordenamiento institucional suceden y no preceden a los del aparato productivo, pero confiamos en la contrapartida según la cual los propios agentes sociales que ejercen las funciones institucionales, se ven compelidos a transformarlas cuando éstas se convierten en obstáculos para el desarrollo de las fuerzas productivas.

